SENADO

SECRETARÍA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERÍODO

CARPETA Nº 1068 DE 1993

COMISION DE DEFENSA NACIONAL

DISTRIBUIDO Nº 2303 DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

AGOSTO DE 1993

MARCO JURIDICO DE ACCION MILITAR EN SEGURIDAD INTERNA

SE REGLAMENTA LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA NACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO INTERNO

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 2 DE AGOSTO DE 1993

ASISTENCIA

Preside : Señor Senador Walter Santoro

Miembros : Señores Senadores Horacio Bianchi, Enrique Cadenas Boix, José Korzeniak y Daoíz Librán Bonino

Asiste : Señor Senador Juan Carlos Blanco

Invitados especiales : Señores Ministro y Subsecretario de Defensa Nacional doctor Mariano R. Brito y profesor Rodolfo González Rissotto; señores asesores: Capitán de Navío José Hugo Iglesias; Capitán de Navío Eduardo Lazbal; y escribano Erasmo Petingi

Secretario : Señor Júpiter Batista Sierra

Ayudante de Comisión : Señora Teresa López Amy

---

bz

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 16 minutos)

La Comisión tiene el agrado de recibir al señor Ministro de Defensa Nacional, al señor Subsecretario y a asesores de dicha Cartera, a los efectos de considerar un tema que ya tuvimos la oportunidad de analizar en una anterior sesión, relativo al marco jurídico de acción militar en seguridad interna. Escuchamos con mucho gusto al señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- En la sesión a la que hizo referencia el señor Presidente de esta Comisión estuvimos considerando este proyecto remitido oportunamente por el Poder Ejecutivo y desde luego, haremos una remisión "in totum" de lo ya analizado. No obstante, quisiera enfatizar especialmente, algunas ideas que, a mi juicio, son rectoras de todo el proyecto.

En primer lugar, he observado que el proyecto tiende a asegurar la vigencia de lo que podíamos llamar dogmas constitucionales más importantes en lo que hace a la protección de la persona humana como núcleo operativo en el Estado de Derecho, que determina toda actuación. El proyecto salvaguarda este punto en forma cuidadosa. Algunas veces

--no me refiero al seno de la Comisión-- se ha hablado de él de una forma que no se corresponde con la filosofía fundamental que el Mensaje quiere destacar y que, de alguna manera, muy explícitamente, está señalado en normas concretas .

En segundo término, quiero decir que el proyecto no pretende, de ninguna manera, innovar o apartarse de lo que significa la asignación originaria del cometido dirigido al mantenimiento del orden interno por parte del Ministerio del Interior. El Poder Ejecutivo, ha entendido, entiende y lo hará el actual, que no puede ni debe modificarse la Ley Orgánica Policial en la materia, pues la competencia originaria es del Ministerio del Interior. Solamente quiere contemplar la hipótesis de que la actuación de la Policía resultara insuficiente para controlar el orden interno, excepcionalmente imposibilitada en determinadas condiciones, y dada la responsabilidad primaria del Poder Ejecutivo para mantener el orden y tranquilidad en lo interior, tuviera que acudir a las Fuerzas Armadas. Es para esa hipótesis que se procura que se legisle.

Otro elemento que me parece oportuno destacar es que cuando se presenta el proyecto de ley y se procura la legislación en la materia es porque el Poder Ejecutivo ha entendido que el objeto perseguido no está cubierto por la existencia en nuestro Derecho de las llamadas Medidas Prontas de Seguridad. Es cierto que tienen jerarquía constitucional, también lo es que dan mérito a una actuación del Parlamento,

porque tal como se ha dicho el dueño de ellas es el Poder Legislativo. Pero las Medidas Prontas de Seguridad, según el artículo 168 inciso 17 de la Constitución, de ninguna manera contemplan los supuestos de actuación de las Fuerzas Armadas, ni desarrollan cuales son las condiciones en las que una vez llamadas a actuar, éstas tendrán que hacerlo.

En la sesión anterior, casi al finalizar, señalé que desde el punto de vista de la competencia del Poder Legislativo, esto no me parecía saludable; creo que existe un tema que es de atribución del Poder Legislativo y las Medidas Prontas de Seguridad no contemplan explícitamente la actuación de las Fuerzas Armadas. Entonces, cuando esta Institución fuera llamada a actuar, tendríamos que encontrarnos frente a extremos de hecho, porque no existen normas al respecto. Por lo tanto, no me explico por qué esto que es un principio --y aquí hay quienes pueden controvertir la opinión si me equivoco-- tan claro ha traido discusión. La competencia, en principio, es del Poder Legislativo, pero lo que no le está vedado a texto expreso, dentro de sus competencias, se desarrolla. Creo que sería conveniente que este tema fuera analizado por el legislador, tratando de regular los supuestos de actuación acerca de cómo, cuándo y con qué alcance actuarán las Fuerzas Armadas.

De esta forma, no tendremos que llegar a decir que contamos con las Medidas Prontas de Seguridad, que las Fuerzas Armadas entrarán a actuar cuando lo disponga el Poder Ejecutivo, con el contralor parlamentario y luego se verá. Esto no nos aclara cuál será la misión de las Fuerzas Armadas, qué es lo que podrán o no hacer. El proyecto del Poder Ejecutivo tiende a regular su actuación en supuestos de alteración grave del orden interno. Reitero que no se trata de darle una competencia exclusiva originaria o excluyente, sino derivada, subsidiaria, y solo eventualmente supletoria. El Poder Ejecutivo ha pretendido sentar criterios precisos para la actuación de las Fuerzas Armadas y la ha dejado librada, simplemente, a la tónica de los hechos. Una vez que se produzca una alteración o graves dificultades en el orden interno, en base al artículo 168 decimos que hay condiciones de perturbación interna, conmoción interna o perturbación grave externa y llamamos a las Fuerzas Armadas, dejando la actuación librada a los acontecimientos. Eso sería crear una indefinición con respecto a la actuación de las Fuerzas Armadas, que desde el punto de vista jurídico no corresponde, porque el legislador puede y debe legislar. En cuanto a la conducta de las Fuerzas Armadas, creo que se trata de un elemento negativo, porque por su propia formación, sus integrantes esperan que se les aclare cuáles serán las reglas de actuación. Es decir, que se les diga hasta dónde pueden actuar, dependiendo de cada circunstancia. Básicamente, el

proyecto apunta a ese elemento, animado por una filosofía de protección de la persona humana, por un propósito de superar lo que, a nuestro juicio, es un vacío en la Constitución en cuanto a las Medidas Prontas de Seguridad, y a la vez, para sentar reglas claras en la actuación de las Fuerzas Armadas. Desde ese punto de vista, el Poder Ejecutivo ha actuado animado por esa convicción, que ha plasmado en el proyecto.

Cuando decimos esto, no ignoramos que el proyecto consagra algo que en el orden consecuencial nos parece muy importante. Si a las Fuerzas Armadas se les está diciendo que ante la hipótesis de grave perturbación del orden público interno, o cuando la Policía resultara insuficiente o que por cualquier circunstancia debe actuar, a mi juicio, se le está asignando tal responsabilidad, que exige que se establezca un marco jurídico protector. Por esa razón, las presunciones que no son absolutas, sino relativas están consagradas por el proyecto, en cuanto a la obediencia debida, al cumplimiento de la ley y a la legítima defensa.

Existe una norma relativa a la jurisdicción militar que trata de determinar los supuestos en los cuales ella se abre.

Creo haber dado una síntesis de las características generales del proyecto.

SEÑOR LIBRAN BONINO.- Quisiera saber si el proyecto está pensado para la actuación de las Fuerzas Armadas en el marco de las Medidas Prontas de Seguridad.

SEÑOR MINISTRO.- El proyecto está pensado partiendo de un supuesto basado en el texto del artículo 168, numeral 17, de la Constitución de la República que, a nuestro juicio, es claro. En realidad, el instituto de las Medidas Prontas de Seguridad contiene el supuesto de su adopción, pero de ninguna manera determina --salvo el contralor que está a cargo del Parlamento y la sola referencia a qué es lo que se puede hacer con las personas con respecto a su arresto o traslado de un lugar a otro del territorio nacional-- otras reglas de conducta. Justamente, lo que no establece son las normal para la actuación de las Fuerzas Armadas. Entonces, no entiendo cómo en virtud de un instituto que, evidentemente, es constitucional, se llama a las Fuerzas Armadas --históricamente siempre ha sido así-- y luego no se le dan las reglas para actuar, porque en la Carta fundamental no se establece. Se puede decir que de lo que se trata es de desarrollar legislativamente el instituto de las Medidas Prontas de Seguridad. Esta podría ser una respuesta, pero si así fuera, en primer lugar, el legislador tendría que dictar todas las normas que aseguren, precisamente, un supuesto que no está previsto en la Constitución, y que es la actuación de las Fuerzas Armadas en aplicación del instituto de las Medidas Prontas de Seguridad. Deseo

señalar que la historia de la aplicación de este intituto en el país va mucho más allá; puede relacionarse con situaciones en las que nada tienen que ver las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, recuerdo el dictado de Medidas Prontas de Seguridad en 1914 cuando se dispuso el cierre de los Bancos y de la Bolsa de Comercio durante una semana. Evidentemente, esta situación no tenía nada que ver con las Fuerzas Armadas, pero está habilitada por las Medidas Prontas de Seguridad. También puedo citar aquellas de alcance concreto o general, como fueron las relacionadas con la suspensión de lanzamientos en un momento determinado o el señalamiento de un plazo no menor de tantos años para préstamos con garantías hipotecarias. Creo que estos ejemplos, como muchos otros, haciendo una rápida revisación de ese período del Registro de Leyes nos permitirían decir que las Medidas Prontas de Seguridad tienen un alcance indefinido e indeterminado en la Constitución de la República. Tienen la ventaja --y no la niego-- de tener indicado el contralor parlamentario.

Cuando el Poder Ejecutivo propicia este proyecto, ¿es que está escamoteando el contralor parlamentario? No, en su Mensaje dice que todos los mecanismos de control parlamentario que están establecidos y mencionados cuidadosamente en su contenido, serían operables. Con respecto a esto deseo ser muy preciso, porque hemos querido asegurarnos de que el proyecto responda a una mentalidad de protección de la persona humana, y para ello sabemos que son vitales el contralor parlamentario y el jurisdiccional.

Por esa razón y porque esa es la filosofía que domina el proyecto, no hemos querido que las Fuerzas Armadas puedan asumir funciones policiales. En primer lugar, porque es ajeno a su misión y, profesionalmente, se las dañaría. En segundo término, porque ello es competencia policial y por estos motivos nos hemos negado a ello. En caso de que tengan que actuar en conflictos de orden interno, donde se requiriera su presencia, no podrán más que arrestar cuando exista delito flagrante o habiendo semiplena prueba, y no podrán realizar ninguna actividad de búsqueda o recolección de pruebas para ponerlas a consideración del Juez. Solamente pondrán inmediatamente al arrestado a diposición del Juez; no pueden hacer otra cosa. Nos parece que esto no es lo propio del instituto de las Medidas Prontas de Seguridad salvo que se desarrollen o que se dieran aquellas en el supuesto de actuación de las Fuerzas Armadas. En definitiva, diría que el instituto de las Medidas Prontas de Seguridad, se abre en abanico para abarcar muchísimas posibilidades que nada tienen que ver con la actuación de las Fuerzas Armadas.

SEÑOR LIBRAN BONINO.- Quizá no fui lo suficientemente explícito, pero lo que quería saber era si esta reglamentación supone necesaria e imprescindiblemente que en forma previa exista el decreto de Medidas Prontas de Seguridad o si, por el contrario, se aplica lo mismo en caso de conmoción interna que no haya ameritado tales medidas.

SEÑOR MINISTRO.- Diría que es un instituto que funciona no exclusiva ni necesariamente en el ámbito de las Medidas

Prontas de Seguridad. Si nos atreviéramos a llamarlo de alguna manera, sería un instituto distinto al de las Medidas Prontas de Seguridad. En el proyecto no tiene ningún nombre, pero lo podría denominar "marco jurídico de protección de las Fuerzas Armadas", lo que realmente es insuficiente. Creo que el nombre más adecuado sería "supuestos de actuación de las Fuerzas Armadas en conflictos de orden interno, con o sin Medidas Prontas de Seguridad".

SEÑOR KORZENIAK.- Deseo señalar que este proyecto viene siendo estudiado desde hace mucho tiempo en el seno de esta Comisión. En virtud de ello, ya habíamos asistido --no personalmente, porque en ese momento estaba con licencia-- a una exposición en la que el señor Ministro había señalado los fundamentos básicos, complementando los que nos habían llegado por escrito, y que hoy ha ampliado.

Creo que alguna vez en el seno de esta Comisión tuvimos una breve deliberación, formal o informal --creo que fue una de las primeras--, por lo que a esta altura hemos estudiado bastante el proyecto, atendiendo con mucho cuidado --como lo hacemos siempre-- las fundamentaciones del señor Ministro, así como la Exposición de Motivos de su texto. Deseo resaltar que tenemos que hacer serias objeciones al proyecto que, salvo en el caso de artículo 4º, no tienen que ver con la constitucionalidad de sus disposiciones.

Al decir esto, parto de la premisa de que el Poder Ejecutivo está constitucionalmente habilitado para mantener el orden y la seguridad públicos. Sin embargo, al tratar un proyecto de ley como este --así como cualquier otro--, cuando el Parlamento legisla y se expide sobre determinada iniciativa, debe tener mucho cuidado para no violentar la Constitución, ciñéndose al marco que ésta le determina. Naturalmente que, además de no ser violatorias de la Carta, las soluciones deben ser buenas y , en este caso, pensamos que este proyecto de ley no es saludable para el país. Al respecto, encontramos varias objeciones que voy a exponer sintéticamente más adelante, pero comenzaré señalando los méritos de esta iniciativa.

El principal aspecto positivo de este proyecto de ley es que ataca un tema que siempre se ha manejado con eufemismos, equívocos y silencios. En esta oportunidad se encara, finalmente, la necesidad de legislar la materia, lo que me parece correcto ya que, efectivamente, en el numeral 17. del artículo 168 de la Constitución, al referirse a las medidas prontas de seguridad, no se dice que en ese caso deban intervenir las Fuerzas Armadas. Inclusive, más de una vez se han implantado dichas medidas en la historia del Uruguay sin la intervención de esa Institución. Es decir, que existen ciertos silencios constitucionales sobre los que es bueno legislar.

Deseo precisar que el proyecto tal como está estructurado, no contará con nuestro voto ni siquiera en general, aun reconociendo una interpretación que sostiene que votar en general es simplemente reconocer la necesidad de que se

legisle más allá de estar o no de acuerdo con la iniciativa. Esta aclaración se debe a que, en nuetra interpretación, el voto en general supone compartir por lo menos el contenido básico del proyecto. En ese sentido, repito que me parece saludable que se legisle, pero no considéro acertada la forma en que está contenida la legislación que se propone.

El segundo mérito de este proyecto de ley radica en el último inciso del artículo 2º , que precisa la actuación de las Fuerzas Armadas o la Policía en materia de personas en una situación de este tipo. Si comparamos esto con las Medidas Prontas de Seguridad, la Constitución es muy parca a al respecto ha dado lugar a interpretaciones muy variadas, ya que dice, por ejemplo: "En cuanto a las personas, las Medidas Prontas de Seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él." Esto ha provocado, repito, divergencias de tipo doctrinario y, sobre todo, de orden práctico, por lo que esta solución concreta me parece conveniente. En esta iniciativa se establece claramente que se da lugar al arresto en las condiciones que la propia Constitución autoriza, es decir, en caso de flagrancia propia o impropia y de que exista orden del juez con semiplena prueba.

En cuanto a las numerosas discrepancias que tenemos respecto a este proyecto de ley, en primer lugar, señalamos que en los artículos 1º y 2º se ratifica --partiendo del supuesto constitucional-- que al Poder Ejecutivo corresponde mantener el orden público interno, pero, en realidad, lo que se está explicitando es que esa función le comete a las Fuerzas Armadas.

Además, se establece que cuando esté gravemente amenazado el orden público interno --que es la hipótesis de hecho que plantea el artículo 2º-- , se podrá disponer la actuación de las Fuerzas Armadas. Es decir que el supuesto de hecho para que el Poder Ejecutivo le cometa a éstas actuar, sería una grave amenaza del orden público interno. Si comparamos esto con la frase constitucional que define los presupuestos de hecho de las Medidas Prontas de Seguridad advertiremos que allí se habla de casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior. Literalmente no es lo mismo hablar de conmoción interior que de grave amenaza al orden público interno; pero, a mi juicio, ambos conceptos están muy imbricados. Casi diría que la expresión "gravemente amenazado el orden público interno" reúne la situación de conmoción interior más cierto grado de imprevisibilidad a que alude el término "amenaza". Como es sabido, en las Medidas Prontas de Seguridad no tiene por qué haberse producido el ataque exterior o la conmoción interior, sino que basta con que exista una amenaza de que este tipo de cosas va a ocurrir.

Por lo expuesto, considero que la hipótesis de hecho que plantea este proyecto de ley es muy similar a la de las Medidas Prontas de Seguridad.

También debemos señalar que, según se ha admitido en el Uruguay, la conmoción interior no tiene que estar exclusivamente vinculada al orden público, sino que puede ser de causa económica o sanitaria como sería el caso de una gran epidemia. Sin embargo, esta sería una subhipótesis dentro de la de conmoción interior contenida en las Medidas Prontas de Seguridad. Creo que esto no obliga a la tesis que sostenemos, que radica en la intervención.

del Parlamento. Aclaro que no afirmo que sea obligatorio --por tener un presupuesto incluido dentro del de las Medidas Prontas de Seguridad-- que si el Poder Ejecutivo propone un proyecto de ley de este tipo deba establecer la intervención parlamentaria. Al respecto, la Constitución exige participación del Parlamento para tomar medidas prontas de seguridad, lo que no se da en este caso. Aquí se persigue, diría, un objetivo de menor trascendencia desde el punto de vista de los derechos humanos --por lo menos, teóricamente--, porque en las Medidas Prontas de Seguridad las personas pueden ser arrestadas sin orden judicial y sin contar con semiplena prueba de delito. Es más, el supuesto de la detención dentro de las medidas de seguridad, es que esa persona no ha cometido ningún delito ya que en caso contrario se la debería enviar a un juez para que la procese. En este último caso se trataría de una detención preventiva por razones de tranquilidad pública.

Por lo tanto, discrepo con la solución de que no intervenga el Parlamento, no por entender que sea obligatorio desde el punto de vista constitucional. Este es un tema que ha sido discutido inclusive en el ámbito del Derecho Comparado, señalando que en algunos países la solución se acompañó de medidas de reestructura de la coordinación del Instituto Policial y de las Fuerzas Armadas porque se habían generado algunas dificultades por confusiones jerárquicas y celos funcionales. En definitiva, se trata de un asunto delicado que se ha estudiado mucho y en el que la intervención del Parlamento constituye una de las salidas. Me apresuro a defender esta hipótesis, porque creo que, efectivamente, hay que prever situaciones

excepcionales en las que, superado el ámbito policial, deban intervenir las Fuerzas Armadas. En este sentido, estaríamos dispuestos a aceptar la solución si se incluye la intervención del Parlamento.

Repito que las objeciones que planteo no son de orden constitucional porque generalmente se presume que intento dar clases de Derecho Constitucional y cuando voy a señalar alguna discrepancia ya se piensa que voy a referirme a una inconstitucionalidad. Sacando cuentas en esta materia, advierto que en el Senado soy de los que menos cuestiones de inconstitucionalidad ha planteado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que señala el señor senador no concuerda exactamente con la realidad, ya que todos hemos aprendido mucho en ese sentido.

SEÑOR KORZENIAK.- El señor Presidente es muy generoso.

Aclaro que no estoy de acuerdo con que el Parlamento no intervenga pero no digo que la Constitución imponga la intervención. Se objeta en la intervención del Parlamento su conformación profusa y las discrepancias que existen en él por estar integrado por distintas fuerzas políticas, lo que hace que tenga un espíritu más deliberativo que ejecutivo. Entonces, hay quienes sostienen que en estos casos, en los que aparece una grave amenaza del orden público interno, la intervención parlamentaria pude ser lenta y que, inclusive, cuando se proceden quizás dicho orden ya no esté sólo amenazado sino violento, de tal manera que sería imposible el problema.

En este tema voy a invocar al constituyente, ya que éste lo previó y buscó mecanismos para que el Parlamento actuara rápido o , en el caso de que no se pronunciara, su silencio equivaldría a decir que está de acuerdo. Por lo tanto, no considero que sea válido el argumento de la lentitud parlamentaria, pero sí admito que ésta pueda provocar dificultades. Entiendo que una Asamblea General responsable --parto de la base de que está integrada por legisladores que tienen responsabilidad de Gobierno-- convocada en forma rápida debe reunirse. Si no lo hace, sería una expresión de voluntad de no votar, en el sentido de que desea que se pronuncie el silencio --personalmente no actúo de esa manera porque creo que no está bien, pero reconozco que es parte de la vida parlamentaria y es, además, legítima--, pero si efectivamente se reúne rápidamente, puede tomar una posición determinada en forma inmediata.

Debo decir que con respecto a la primera parte de esta propuesta que consiste, en sí misma, en la intervención de las Fuerzas Armadas, nuestra posición es la de aceptarla si existe

un control parlamentario; si el Parlamento no asume la responsabilidad de reunirse a fin de resolver el problema, la ciudadanía lo juzgará por su falta de sensibilidad.

Por otra parte, entiendo que por tratarse de un tema de gran delicadeza, es muy importante que se exprese la voluntad parlamentaria. Este aspecto le otorga a la decisión un mayor consenso y no una presunción que puede derivarse de que la Constitución --que fue aprobada por el pueblo en 1967-- le da al Poder Ejecutivo la responsabilidad de la seguridad. Sin embargo, un pronunciamiento inmediato del Parlamento, pienso que contribuiría a que el asunto no se vuelva dramático y alguien pueda pensar que las instituciones están tambaleando cuando se toma una decisión de este tipo

En resumen, esa sería la objeción básica a esta primera parte.

Por otro lado, queremos decir que no compartimos la inversión de la carga de la prueba que figura en el artículo 3º, porque pensamos que es realmente peligroso. Esta expresión, a mi juicio, establece que la actuación del personal militar en una circunstancia excepcional hace presumir que hay legítima defensa o cumplimiento de la ley u obediencia debida en caso de que al actuar los militares en estas actividades aparezca la presunción de configuración de un delito. Reitero que es muy peligrosa la presunción de que se ha actuado de esa manera. Ello no sería tan grave en el caso de la obediencia debida, dado que la regla técnica de cualquier Fuerza Armada es la verticalidad. Sin embargo, entiendo que lo que tiene que ver con la legítima defensa y el cumplimiento de la ley, es bastante discutible. Tendríamos que ver hipótesis un poco anómalas, pero hay casos en que los propios hechos hacen presumir lo contrario.

Me parece que éste es un artículo demasiado drástico. Esta presunción debería tener pautas legales, mucho más restrictivas. En cierta medida, los requisitos establecidos en el Código Penal para que se den estas figuras son bastante tradicionales y, en principio, entiendo que deberían mantenerse. A mi juicio, aquí no se están cambiando los requisitos, sino la presunción, es decir que en lugar de tener que probar que se actuó en legítima defensa, ésta se presume Aun así, considero que este artículo es un poco arriesgado. La persona que actúa en un procedimiento cuando el orden público está alterado --sobre todo en caso de que éste sea amenazado— se encuentra en una situación de tensión. Esto es muy notorio , cualquier policía lo sabe y los miembros de las Fuerzas Armadas también. Incluso, es sabido que se realizan técnicas de simulación de situaciones críticas a efectos de desarrollar el autocontrol. Entonces, en esas condiciones es muy probable --se trata de un ser humano como cualquiera-- que el fragor de la búsqueda de evitar la amenaza del orden interno, a veces lo lleve a conductas absolutamente reprobables y, en ese caso, contar con esta presunción puede ser casi una manera de alentar la pérdida del control. En este sentido, la experiencia del país es muy breve, pero una figura de este tipo --aunque mucho peor redactada que ésta-- apareció en la Ley de Seguridad del Estado que se dictó en Uruguay en circunstancias muy especiales, en un período inmediatamente anterior a la pérdida de la institucionalidad. Personalmente, creo que esta disposición alentó algunas actuaciones absolutamente reñidas con la regularidad. Aunque ahora estamos en un escenario diferente, de democracia --no hay ninguna duda de ello--, entiendo que este artículo tiene los defectos que he manifestado.

Finalmente, en el artículo 4º --pido excusas por haber sido extenso, aunque creo que he planteado pocas cuestiones de incons-

titucionalidad-- entiendo que figura una interpretacion inconstitucional del artículo 253 de la Carta Magna, ya que allí se dice que las conductas tipificadas penalmente, ejecutada por militares en servicio --con motivo o por razón del servicio-- en el cumplimiento de los cometidos que les asigna la presente ley, se considerarán delitos militares. La consecuencia inmediata e insoslayable de esto --además, entiendo que ésta es la intención del artículo-- es que en el caso de que haya una conducta penal cometida por un militar actuando en el marco de esta ley, la misma será juzgada por la justicia militar y no por la civil. Reitero que considero que esta disposición interpreta equivocadamente el texto del artículo 253 de la Constitución. Aclaro que no voy a desarrollar con mucha extensión los argumentos expuestos. La tesis que sostiene que el delito militar a que se refiere la Constitución es el delito militar "estrictus sensu" --es decir, no porque sea cometido por un militar o en una acción dispuesta por mandos militares-- es la que consideramos correcta. O sea que se trata de delitos ya que así están configurados en el texto de las leyes penales militares, aunque no lo constituyen según las disposiciones penales comunes.

Como es sabido, esta tesis fue desarrollada brillantemente por el profesor Arias en su clásico curso de Derecho Procesal y, posteriormente, fue ratificada por la Suprema Corte de Justicia. Debo decir que en períodos de tranquilidad constitucional no he sabido de ninguna sentencia de la Corte que haya manifestado algo distinto de esto. Es verdad que sí ha habido algunas sentencias, pero se han producido en medio de turbulencias que fueron felizmente superadas en nuestro país.

En mi opinión, la interpretación a que he hecho referencia es la más sana. Creo que, de alguna manera, se deriva del texto del artículo 253, de los antecedentes y, también, del principio que figura en el acápite del artículo que dice: "La jurisdicción militar queda limitada ..." Aquí aparece un criterio claramente restrictivo que, en la práctica no siempre se ha cumplido.

A modo de ejemplo, se me ocurre plantear tres o cuatro hipótesis que son muy claras. Supongamos que una persona, un funcionario militar en servicio --teniendo en cuenta una de las hipótesis del artículo 2º-- está actuando en una acción, y el mando superior le ordena que se dirija a determinado lugar porque allí se encuentra un delincuente que, por orden del Juez, debe ser detenido. Este funcionario hace lo que se le ordena y al llegar al lugar --aclaro que mi ejemplo es es algo exagerado, porque así aclara mejor mi pensamiento-- quien va a ser detenido pregunta por qué razón lo buscan. En ese mismo momento, recibe golpes por parte del funcionario,

o, por ejemplo, le secuestran un hijo. Por supuesto, se trataría de un militar trastornado. Sin embargo, cabe señalar que su acción tuvo origen en un mandato, si bien es verdad que, como se diría comúnmente, se le fue la mano, actuó mal. En mi opinión, eso no es un delito militar. Pienso que se trata de un delito típico, ordinario.

Reitero que exageré un poco en lo que respecta al ejemplo citado; lo hice, precisamente, para mostrar claramente que en el caso mencionado no se podría entender que estamos frente a un delito militar.

SEÑOR MINISTRO.- Quiero decir que coincido con el señor senador Korzeniak en cuanto a que ese no sería el supuesto que el artículo 4º ha querido contemplar.

En definitiva, manejando el mismo ejemplo que ha citado el señor senador, cabe señalar que el artículo 4º habla de conductas tipificadas penalmente ejecutadas por militares en servicio, con motivo del servicio o por razón del mismo. En lo que tiene que ver con el ejemplo citado, todos estaríamos de acuerdo con que lo acontecido fue en ocasión del servicio, pero no con motivo del servicio ni por razón del mismo. Aclaro que "por razón del servicio" significa que exista una relación de causa - efecto evidente. Es decir, el servicio debe estar determinando la actuación. Entonces, el militar trastornado que mencionamos, a quien se le fue la mano, procedió de la manera citada seguramente debido a una alteración mental. Sin duda, ese sería un caso extremo; probablemente, el señor senador podría manejar otros ejemplos.

De todas formas, en lo que respecta al caso planteado, quiero decir que estoy totalmente seguro de que este artículo no podría ser aplicado, por lo que ese señor debería comparecer ante la Justicia ordinaria.

Recuerdo que cuando trabajábamos en la elaboración de este texto, nuestra preocupación era delimitar bien el campo para que esta cuestión de los delitos militares no se dilatara al punto de que cualquier cosa se la considerara incluida. Entendemos que no es eso lo que se expresa en la Constitución. Entonces, recogiendo hipótesis que no son invención nuestra --porque, en definitiva, el codificador, como es el caso de Irureta Goyena, por ejemplo, las ha ido estableciendo--, el espíritu que anima el artículo es considerar aquellas acciones ejecutadas por militares en servicio, con motivo de él o por razón del mismo. De este modo, se está acotando y circunscribiendo el campo.

Precisamente, lo que nos preocupa es el hecho de que el militar actúa según una formación profesional determinada; entonces, en ocasión de servicio, con motivo de él o por razón del mismo, se le exigen ciertas responsabilidades, además de llevar a cabo una determinada acción. Sin embargo, a la hora de juzgarlo, no se puede pretender que su fuero o su formación profesional sea captada por el Juez, aunque me parece que ese elemento constituye en sí mismo una garantía para el justiciable.

Por supuesto, pueden existir diversas soluciones para esta cuestión. Por eso creo que este aspecto debe ser tenido en cuenta a la hora de legislar en esta materia. Es cierto que cuando se pone el acento en el delito militar y en la solución de principio, es decir, la jurisdicción ordinaria, restringiendo la Justicia militar, se está atendiendo a un buen propósito. Sin embargo, se debe tener cuidado porque hay algo que se está dejando de lado. Me refiero a la protección del justiciable según se le vaya a juzgar por una actuación profesional, de acuerdo con una formación profesional determinada. Pero cuando llega la hora de analizar el tema de las responsabilidades, todo eso nos vuelve sobre el tapete, es decir, no aparece para el juzgador en el caso de que no se trate de Justicia militar. Por supuesto, este tema deberá ser considerado en otra oportunidad.

SEÑOR KORZENIAK.- La intervención del señor Ministro ha puesto sobre el tapete el tema general de la Justicia Militar. Concretamente, se ha referido a las razones por las cuales el Juez militar puede comprender mejor aquellos temas que han surgido por acciones realizadas con motivo o por razón de la actividad militar. Pienso que esta cuestión daría lugar a un análisis muy extenso. Entre otras cosas, se podría ver si cuando un médico comete un delito, por ejemplo en un acto ginecológico, debería comparecer ante un Juez que fuera médico. Por supuesto, todas las profesiones tienen una peculiaridad tan tremenda que, en situaciones límites, todos podríamos

pensar en el ideal de un Juez experto en la materia.

El señor Ministro ha señalado que, en lo que respecta al ejemplo citado, la Justicia militar no debería intervenir. Entonces, me pregunto cuáles son aquellos casos en los que corresponde la Justicia Militar. Concretamente, ¿a qué conductas delictivas se refiere este artículo? Como es sabido, en esta disposición se habla de conductas tipificadas penalmente.

A continuación, citaré algunos ejemplos de una época en la que la institucionalidad no funcionaba, por lo tanto, pueden ser extrapolados ilógicamente.

Supongamos que un Juez expide una orden para detener a cierta persona, domiciliado en determinado lugar. Entonces, un funcionario --militar o policial-- se dirige a cumplir esa orden, pero descubre que la persona ha desaparecido y todo hace pensar que no se hará presente. Incluso, se reciben noticias en cuanto a que se encontraría en la frontera. Sin embargo, en el domicilio se encuentra un hijo del sujeto, por lo que se piensa en retener a este último para que la persona venga finalmente. Se decide hacer notar que se lo mantiene preso a los efectos citados. La idea de esto, reitero, es que el delincuente se presente, para apresarlo. Aún suponiendo que se trate al hijo con toda deferencia, me pregunto ¿es este un delito para la Justicia militar? Pienso que no porque, en definitiva, no se trata de un delito militar.

En última instancia, ¿cuáles serían los casos

a los que se refiere este artículo, es decir, a qué conductas tipificadas penalmente hace mención? Declaro que me cuesta trabajo reconocerlas, salvo algunas que, obviamente, todos desearíamos que nunca ocurrieran en el país.

En definitiva, a nuestro juicio, la interpretación correcta del artículo 253 de la Constitución es que delito militar es el cometido por un militar y es conducta delictiva porque figura como tal en el Código Militar y no en el Código Penal ordinario. Esta es la interpretación que consideramos más adecuada al texto. Este artículo 4º estaría dando una interpretación mucho más amplia que ésta y, por consiguiente, haríamos una objeción de inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que las consideraciones que ha hecho el señor senador Korzeniak pueden dividirse en tres grandes capítulos. El primero tiene que ver con una consideración general de tono positivo hacia el proyecto, que he escuchado con gran satisfacción, ya que el señor senador ha estimado positiva la intención de legislar sobre el tema. La circunstancia de que existan medidas prontas de seguridad no es óbice para que el legislador pueda ocuparse de este tema. El señor senador señalaba también que creía advertir que el principal mérito del proyecto estaba en el inciso final del artículo 2º, donde evidentemente está recogida la filosofía de protección de la persona humana.

Asimismo, el señor senador ha afirmado que se iba a detener cuando llegara al artículo 4º y que estaría dispuesto a aceptarlo, con intervención del Parlamento y si hay un control de éste. A este respecto, quiero decir que el Poder Ejecutivo entendió que este control parlamentario no está establecido a texto expreso porque es de principio y existen institutos que lo aseguran. Creo que el señor senador apuntaba a eso; pensar en una forma explícita de control parlamentario no me parece objetable. Aclaro que el Poder Ejecutivo lo veía reflejado en un control parlamentario de principio.

SEÑOR KORZENIAK.- He notado, en la exposición del señor Ministro, que este tema ha sido trabajado, pero los mecanismos de control parlamentario, que van desde el pedido de informes hasta las comisiones investigadoras --artículos 118, 119 y 120 de la Constitución-- o, eventualmente, la censura, son todos de control político. La idea que hoy exponía tenía que ver con la intervención jurídica del Parlamento en el proceso de decisión.

SEÑOR MINISTRO.- Comprendo exactamente el alcance de la idea que desarrollaba el señor senador, pero hay algo que me parece que debería mantenerse tal como está en el proyecto del Poder Ejecutivo, en el supuesto de que el Parlamento lo apruebe. Se trata de lo siguiente: creo que la apreciación de los extremos que ameritarían la aplicación práctica de la ley no es función parlamentaria. Me explico; volviendo al texto de la Constitución, la responsabilidad de mantener el orden y tranquilidad en el interior se le confía al Poder Ejecutivo. Se trata de la apreciación de los extremos en cuanto a actuación administrativa. Es la situación concreta de que cualquier día el Ministerio del Interior deba decidir actuar en prevención de que pueda producirse un evento dañoso para el orden interno, por ejemplo, vigilancia o función preventiva policial. Esto es un típico quehacer administrativo. Entonces, confieso que me parece difícil que el Poder Ejecutivo, en cualquier situación de posible o efectiva alteración grave del orden interno, viniera al Parlamento a pedir algo así como una autorización o a que éste le expresara: "nada obsta; actúen", ya sea manifestado por el acto expreso o por el silencio. No sé si esto es conciliable, pensando en un pronunciamiento parlamentario, ya no por

las vías de control político establecidas en el Mensaje, sino por la vía de un control parlamentario a posteriori que examine necesariamente la conducta del Poder Ejecutivo. Este Poder actúa en virtud de la ley y adopta medidas administrativas. El Parlamento debe pronunciarse sobre ellas, pero a posteriori, y debe hacerlo no condicionando la actuación del Poder Ejecutivo a un contralor preventivo, porque éste puede llevar a que se detenga la acción administrativa. Incluso, si se fijara un plazo muy breve, por ejemplo de 48 horas, igualmente podría ser demasiado tarde en un caso de conmoción interna grave del orden público. Entonces, ante esa circunstancia, más que un acto de contralor preventivo anterior, prefiero pensar en un contralor a posteriori --es decir, en un acto de aprobación--, que lleve además consigo toda la cascada de consecuencias previstas en los mecanismos de control político. Esto no se necesita decirlo, pero igualmente se va a agregar.

Creo que la solución del proyecto recoge la inquietud del señor senador Korzeniak, y diría más: me preocupa que, dado que es típica función administrativa la apreciación de las circunstancias y, más que esto, la conducta inmediata consecuente, el Poder Ejecutivo deba asumirlas, porque el numeral 1º del artículo 168 de la Constitución lo responsabiliza de ello. Luego, el Parlamento en ejercicio de sus funciones de contralor a posteriori dará su aprobación o no. En caso de que no lo haga, sobrevendrán las consecuencias.

SEÑOR KORZENIAK.- Sin comprometer una opinión, me parece interesante la idea del señor Ministro. De algún modo, guardaría correspondencia con lo que ocurre en el caso de las Medidas Prontas de Seguridad, que se toman y después se comunican. Repito que me gustaría estudiarlo un poco más, pero de cualquier manera celebro la idea de que la intervención

parlamentaria sea de algún modo recogida.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que hay varios aspectos que ha expuesto el señor senador Korzeniak --concretamente, sobre el artículo 4º-- que pensaba --no porque tenga visión de profeta, que no la tengo-- que podían plantearse. Por una razón de tiempo, pediría excusas a la Comisión, ya que debemos retirarnos, por lo que solicitaría que el tema fuera tratado en una próxima sesión.

SEÑOR KORZENIAK.- Simplemente, quisiera recordar que hace un tiempo --cuando quien habla no estaba presente--, el señor senador Gargano, dando cumplimiento a una resolución --creo que de fines del mes de abril-- de la mesa política del Frente Amplio, le solicitó al señor Ministro un informe relacionado con dos temas. Uno de ellos, se refería a las licitaciones de Laguna del Sauce, terminal de carga y servicios a terceros. El otro, concretamente, tenía que ver con el cumplimiento del artículo 4º de la Ley de Caducidad.

El señor Ministro, ante esta petición, envió un informe relacionado con el primer asunto; aún se está a la espera de lo relativo al segundo tema. Aclaro que no lo digo con un ánimo de reclamación, ni tampoco es un requerimiento. Simplemente, deseaba recordarlo.

SEÑOR MINISTRO.- Efectivamente, el planteo del señor senador Gargano constaba de dos partes. La primera se refería a las licitaciones de Laguna del Sauce, terminal de carga y servicios a terceros. La información pertinente se remitió hace unos días. Cabe destacar que insumió mucho tiempo, en virtud de que se trataba, aproximadamente, de sesenta preguntas.

Los datos relativos al segundo tema, en realidad, ya están prontos. Aún no lo hemos mandado, sencillamente, porque el viernes advertimos que habían algunos detalles que ajustar en cuanto al legajo en general. De todos modos, se ha examinado ese punto y en el curso de esta

semana se lo haremos llegar al señor Presidente de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de todos los miembros de la Comisión, deseo agradecer la información brindada por el señor Ministro, así como también su presencia y la de sus asesores que nos han visitado en el día de hoy.

(Se retiran de Sala el señor Ministro de Defensa Nacional y asesores)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)